Erfahrungen mit der Schweizer Direktdemokratie

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung ____ *3*

2 Das Schweizer Staatssystem ____ *3*

2.1 Die Institutionen auf Bundesebene ____ **3**

2.2 Das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene ____ **5**

2.3 Die direktdemokratischen Elemente auf Bundesebene ____ **5**

2.3.1 Die Initiative ____ 5

2.3.2 Das Referendum ____ 6

3 Erfahrungen mit der Direktdemokratie in der Schweiz ____ *6*

3.1 Die Initiative ____ **6**

3.1.1 Die Akteure ____ 7

3.1.2 Die praktische Relevanz der Initiative ____ 7

3.1.3 Der innovative Effekt der Volksinitiative ____ 8

3.2 Das Referendum ____ **9**

3.2.1 Die Akteure ____ 9

3.2.2 Die praktische Relevanz ____ 9

3.2.3 Der hemmende Effekt des Referendums ____ 10

3.2.4 Beispiel - Das Referendum über den Beitritt der Schweiz zur UN ____ 11

3.3 Kritik an der Direktdemokratie ____ **12**

4 Fazit ____ *13*

5 Literaturverzeichnis ____ *14*

1 Einleitung

In Deutschland werden häufig mehr direkte Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger am Gesetzgebungsprozeß auf Bundesebene gefordert. Dabei wird oft auf die Schweiz, als ein Beispiel für ein funktionierendes Staatssystem, das „Demokratie von unten“ praktiziert, verwiesen. Jedoch beachtet diese Argumentation nicht, daß direktere Formen der Demokratie auch gewisse Nebenwirkungen mit sich bringen. Um bei dem schon erwähnten Beispiel zu bleiben, will ich mich auch in diesem Text vornehmlich mit der Direktdemokratie in der Schweiz beschäftigen.

Im ersten Teil wird zunächst ein kurzer Überblick über das Staatssystem unter besonderer Berücksichtigung der direktdemokratischen Elemente gegeben. Für eine detaillierte Beschreibung sei z.B. (Tschäni 1990) empfohlen. Im zweiten Teil soll es dann detaillierter um die direktdemokratischen Elemente der Schweizer Verfassung gehen, jedoch möchte ich mich hier auf den Bund, unter Vernachlässigung der ebenso vorhandenen direktdemokratischen Möglichkeiten der Bürger in den einzelnen Kantonen, beschränken. Konkret soll es um die Frage gehen, welche Erfahrungen in der Schweiz mit der Direktdemokratie gemacht wurden.

2 Das Schweizer Staatssystem

2.1 Die Institutionen auf Bundesebene

Die Schweiz ist ein demokratischer Bundesstaat. Laut ihrer Bundesverfassung aus dem Jahre 1848, die jedoch im Laufe der Zeit vielen Änderungen unterworfen war, unterteilt sie sich in 26 Kantone bzw. Halbkantone[1]. Diese Unterteilung hat jedoch nicht nur geographischen Charakter, sondern mit ihr findet auch der föderative Grundgedanke des Schweizer Bundesstaates Ausdruck. Laut Artikel 3 der Bundesverfassung (BV) der schweizerischen Eidgenossenschaft üben die Kantone alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen worden sind. Praktisch ist jedoch

[1] Die Unterteilung dreier Kantone in jeweils zwei Halbkantone hat vornehmlich verwaltungstechische Gründe. Die Halbkantone sind den Kantonen gleichgestellt, bis auf die Ausnahme, daß Halbkantone nur ein Mitglied in den Ständerat entsenden.

erkennbar, daß mehr und mehr Aufgaben dem Bund übertragen werden (Tschäni, H. 1990, S. 82).

Neben dieser vertikalen ist auch eine horizontale Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative erkennbar.

Das gesetzgebende Organ der Schweiz ist die Bundesversammlung. Sie umfaßt zwei voneinander unabhängige Kammern: den National- und den Ständerat.

Der Nationalrat ist die Vertretung des Volkes, er wird für vier Jahre gewählt und besteht aus 200 Abgeordneten. Die Sitze dieses Rates werden unter den Kantonen und Halbkantonen im Verhältnis zu ihrer Wahlbevölkerung aufgeteilt, wobei jedoch jeder dieser Kantone und Halbkantone Anspruch auf mindestens einen Sitz hat. Für diesen Rat ist jeder wählbar, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; die Altersbegrenzung für das aktive Wahlrecht ist dieselbe. Auffällig ist, daß es sich beim Nationalrat nicht um ein Berufsparlament handelt.

Der Ständerat ist die Vertretung der Kantone, wobei jeder Kanton zwei, jeder Halbkanton einen Vertreter stellt. Die Abgeordneten (Ständeräte), die ein Kanton entsendet, werden vom Volk gewählt, wobei das Wahlverfahren nicht von der Bundesverfassung vorgeschrieben ist. Bemerkenswert ist, daß die Ständeräte nicht weisungsgebunden sind, sie üben ihr Mandat laut Art. 91 BV unabhängig aus.

Das Exekutivorgan der Schweiz ist der Bundesrat. Er besteht aus sieben Mitgliedern, die für vier Jahre von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt werden[2]. Jedes Mitglied ist für ein Departement (Ministerium) verantwortlich. Aus dem Bundesrat rekrutiert sich auch der Bundespräsident, der in der Schweiz neben der Aufsicht über die Verwaltung hauptsächlich repräsentative Funktionen übernimmt.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung besteht aus allen Mitgliedern des National- und des Ständerates. Sie trifft v.a. zusammen, um den Bundesrat, den Bundeskanzler und die Bundesrichter zu wählen.

2.2 Das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene

Die Initiative für Gesetze auf Bundesebene geht vom Bundesrat oder von Mitgliedern der beiden Räte (Stände- bzw. Nationalrat) aus[3].

Zunächst ist zwischen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen zu unterscheiden. Bundesgesetze geben unbefristete, Bundesbeschlüsse befristete Erlasse wieder. Damit diese Gesetze und Beschlüsse in Kraft treten können, müssen beide Räte zustimmen. Können sich beide Räte nicht auf eine gemeinsame Vorlage einigen, wird ein relativ kompliziertes Differenzbereinigungs-Verfahren eingeleitet. Für Bundesgesetze gilt das fakultative Referendum (s.u.).

2.3 Die direktdemokratischen Elemente auf Bundesebene

2.3.1 Die Initiative

Die Bürger der Schweiz haben das Recht zur Volksinitiative. „Initiative bedeutet, dass mit Unterschriften ein Verfahren eingeleitet wird, durch das neues Recht im Bund geschaffen werden kann.“ (Tschäni, H. 1990, S. 125). Jedoch bezieht sich dieses Vorschlagsrecht, das die Behörden auf Bundesebene zur Beratung des Vorschlags verpflichtet, nur auf die Teil- oder Totalrevision der Bundesverfassung. Das hat aber zur Folge das viele Regelungen, die eigentlich als Bundesgesetz zu realisieren wären, in der Verfassung festgeschrieben werden. „Daher zwingen sie (die Schweizer Bürger, d. Verf.) absonderliche Einzelheiten in ihr Grundgesetz – bis hin zu Vorschriften über den Verkauf von Enzianschnaps“ (Heuser, U.J.; von Randow, G.; Watermann, U. 1998, S. 17). Damit die Initiative zustande kommen kann, müssen 100 000 gültige Unterschriften von Stimmberechtigten vorliegen. Falls dies der Fall ist, muß die Bundesversammlung innerhalb von vier Jahren abstimmen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht. Sie besitzt allerdings auch die Möglichkeit einen Alternativvorschlag zu machen. Bei Zustimmung, wird die Initiative in gültiges Recht umgesetzt.

[3] Diese Darstellung bezieht sich auf das einfache Gesetzgebungsverfahren im Bund, d.h. auf Gesetze die nicht die Verfassung betreffen.

2.3.2 Das Referendum

Mit Referenden haben die Schweizer Bürger die Möglichkeit, ein Gesetz, das von der Bundesversammlung beschlossen wurde, vor seiner Inkraftsetzung zur Abstimmung zu bringen. Diese Möglichkeit haben sie, wie schon erwähnt, für Bundesgesetze und nichtdringliche allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse.

Grundsätzlich muß zunächst nach fakultativem und obligatorischem Referendum unterschieden werden. So ist es für Änderungen der Verfassung zwingend vorgeschrieben, daß sie dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden (obligatorisches Referendum). Für Gesetze, die nicht die Verfassung betreffen, sieht die Situation etwas anders aus. Hier sind Referenden nicht zwingend vorgeschrieben, sie werden nur abgehalten, wenn dies von den Bürgern verlangt wird (fakultatives Referendum). Damit ein solches Referendum zustande kommt, müssen dies 50 000 Stimmbürger durch ihre Unterschrift fordern. Konkret kann dies für Bundesgesetze, die der Bund erlassen will oder für Staatsverträge, deren Unterzeichnung der Bund beabsichtigt[4], gefordert werden.

3 Erfahrungen mit der Direktdemokratie in der Schweiz

3.1 Die Initiative

Wie oben erwähnt gibt die Volksinitiative den Bürgern der Schweiz die Möglichkeit, Vorschläge zur Änderung der Verfassung einzubringen. Das bedeutet, sie können aktiv am Gesetzgebungsprozeß teilnehmen. Interessant sind nun mehrere Fragen. (1) Vom wem gehen diese Initiativen aus? (2) Obwohl in der schweizerischen Bundesverfassung das Recht zur Initiative gegeben ist, läßt sich daraus noch nicht ableiten, ob dies auch von den Bürgern in Anspruch genommen wird. Hier stellt sich also die Frage nach der praktischen Relevanz. (3) Wie oben erwähnt, muß sich als Folge einer eingebrachten Initiative die Bundesversammlung mit den damit vom Volk geäußerten Wünschen auseinandersetzen. Ob sie jedoch dies auch in der ursprünglich gewünschten Form umsetzt, darf bezweifelt werden. Was ist also die Folge einer Initiative?

[4] Dies schließt z.B. auch den Beitritt zu supranationalen Organisationen ein.

3.1.1 Die Akteure

Die Akteure im Prozeß der Volksinitiative lassen sich laut Wolf Linder in drei Gruppen unterteilen. Er sieht zunächst sogenannte „realist groups“, die Vorschläge einbringen, welche in etwa der Meinung des Volkes bzw. der gängigen Meinung der Mehrheit des Parlaments entsprechen. Diese Initiativen haben somit eine realistische Chance, erfolgreich zu sein. Die zweite Gruppe seien „radical groups“, die von ihrer Zielsetzung her gar nicht unbedingt beabsichtigen, mit ihrer Initiative eine unmittelbare Gesetzänderung zu erreichen. Sie wollen eher bestimmte Dinge auf die politische Tagesordnung bringen, die sonst als Tabuthema gelten. Die letzte Gruppe seien kleinere Parteien oder sonstige Bewegungen, die Initiativen nutzen, um ihre Erfolgschancen durch einen höheren Bekanntheitsgrad für die nächsten Wahlen zu verbessern (Linder, W. 1994, S. 104-106).

Insgesamt muß festgestellt werden, daß über 80% der Initiativen im Zeitraum von 1974-92 von Parteien, die nicht im Parlament vertreten waren, oder sonstigen Bewegungen (z.B. Umweltbewegungen, Frauenrechtsbewegungen) eingebracht wurden (Kobach, K. W. 1993 S. 101)[5]. Aus diesen Bewegungen sind dann aber z.T. auch Parteien entstanden (z.B. die Grünen).

3.1.2 Die praktische Relevanz der Initiative

Im Zeitraum von 1980 bis 1992 sind insgesamt 58 Initiativen zur weiteren Beratung durch die Bundesversammlung angenommen worden. (Kobach, K. W. 1993 S. 94). Das bedeutet, daß pro Jahr mindestens vier Initiativen erfolgreich eingereicht worden sind. Nicht mitgezählt ist hier die Zahl der Initiativen, die den Anforderungen nicht gerecht wurden[6], deren Zahl liegt noch weitaus höher. Somit ist erkennbar, daß dieses Recht durch die Schweizer Bürger relativ häufig genutzt wird. Laut Kris W. Kobach nimmt die Zahl der Versuche, auf diesem Wege Einfluß auf die Politik zu nehmen, sogar immer mehr zu (Kobach, K. W. 1993 S. 93).

[5] Wobei die organisierten Parteien im genannten Zeitraum 15, die anderen Gruppen jedoch 56 Initiativen eingebracht haben.

[6] Dies kann z.B. bedeuten, daß die Zahl der Unterschriften nicht im vorgegebenen Zeitraum gewonnen wurde, oder ähnliches.

3.1.3 Der innovative Effekt der Volksinitiative

Wie schon dargestellt, werden viele Initiativen zur weiteren Beratung durch die Bundesversammlung eingereicht, jedoch nur sehr wenige werden in der ursprünglichen Form auch vom Parlament verabschiedet. Meist folgt aber, als Reaktion auf die Initiative, ein alternativer Entwurf des Gesetzgebers. Hier ist also erkennbar, daß die Initiativen, wenn auch auf indirektem Wege, zu politischen Veränderungen führen können.

Als ein weiterer Effekt darf nicht unterschätzt werden, daß während der Zeit der Unterschriftensammlungen, die auch öffentlich, z.B. in Fußgängerzonen, stattfinden, das Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wird. Oft wird sogar genau auf diesen Effekt abgezielt. So äußert der Züricher Biologe Daniel Ammann, einer der Frontmänner der Gen-Schutz-Initiative[7], die Meinung, daß „die Ernte“ in der gesellschaftlichen Diskussion liege, nicht im Entscheid selbst. Als Reaktion seien nämlich im Fall seiner Initiative bereits Gesetze zur Gentechnik vom Parlament beschlossen worden. Insgesamt ist das Ganze für ihn nur „ein Beitrag, um das junge Thema einzupendeln“ (zit. n. Heuser, U.J.; von Randow, G.; Watermann, U. 1998, S. 18). Ähnlich äußert sich Hans Urs Willi, der in seiner Funktion als Bundesbeamter alle Eingaben aus dem Volk verwaltet. Er meint, die direkte Demokratie sei ein „Forum zum Brainstorming“, sie führe meist indirekt zu neuen Gesetzen (zit. n. Heuser, U.J.; von Randow, G.; Watermann, U. 1998, S. 18).

Auch von wissenschaftlicher Seite her erkennt man diesen Effekt:

„Vor allem politisch aktive Minderheiten wollen ... die liberale Öffentlichkeit für ihr Anliegen sensibilisieren. Auf diese Weise können sie mittelfristige Lernprozesse anstoßen, die aus makrosoziologischer Warte häufig unterschätzt werden.“ (Kleger, H. 1996, S. 757)

So wurde festgestellt, daß oft erst durch Volksinitiativen Konflikte offengelegt wurden und damit in der Schweiz Probleme gelöst wurden, die sonst im vorparlamentarischen Aushandlungsprozeß steckengeblieben wären (zit. n. Möckli, S. 1995, S. 297). Gerade Themen wie Gentechnik, Ausländer- oder Atompolitik, deren Komplexität noch durch die bekannten Abhängigkeiten von vielen Interessengruppen verstärkt wurde, sind mittels der Initiative in der Schweiz – im

[7] Diese Initiative will einen großen Teil der Möglichkeiten, die durch die Gentechnik entstehen, gesetzlich verbieten lassen.

Vergleich zu anderen Staaten – frühzeitig nicht nur in der Öffentlichkeit diskutiert worden, sondern haben sich auch in Gesetzesform manifestieren können.

3.2 Das Referendum

Mittels des obligatorischen oder fakultativen Referendums hat das Schweizer Volk die Möglichkeit, direkten Einfluß auf das Inkrafttreten von Gesetzen zu nehmen. Interessant ist hier vor allem das fakultative Referendum, da dies nur durch Zutun der Bürger zustande kommt, d.h. also erst durch aktives Einwirken.

Auch hier stellt sich die Frage nach den Akteuren, die ein solches Referendum initiieren, der praktischen Bedeutung und den Effekten eines Referendums.

3.2.1 Die Akteure

Im Wesentlichen geht die Nutzung von Referenden von zwei Gruppen aus. Einerseits sind es die Parteien, die diese Möglichkeit nutzen, um ihr Profil in der Öffentlichkeit zu schärfen, indem sie z.B. versuchen, die Regierung an der Umsetzung bestimmter Gesetzesvorhaben zu hindern. Da es ja letztlich darum geht, mehr politische Macht zu bekommen, wird dies von den Parteien auch häufig gern vor Wahlen durchgeführt.

Auf der anderen Seite werden fakultative Referenden sehr häufig von organisierten Interessengruppen ausgelöst. Sie haben, falls sie z.B. die Interessen bestimmter Industriezweige vertreten, einen nicht zu unterschätzenden Finanzspielraum, der es ihnen ermöglicht, mittels massenwirksamer Darstellung ihrer Wünsche ein Referendum erfolgreich zu „benutzen“, um negative politische Entwicklungen für ihre Lobby abzuwenden.

3.2.2 Die praktische Relevanz

Die Durchführung von Referenden wird sehr häufig anvisiert. So hat es im Zeitraum von 1848 bis 1990 über 1500 Versuche gegeben, innerhalb der vorgeschriebenen 90 Tage nach Veröffentlichung eines von der Bundesversammlung angenommen Gesetzes, die nötigen Unterschriften für ein Referendum zu sammeln. Jedoch ist es in nur weniger als 10% der Fälle zu einem fakultativen Referendum gekommen (Linder, W. 1994, S. 99).

3.2.3 Der hemmende Effekt des Referendums

Das Referendum gibt faktisch allen organisierten Gruppen die Möglichkeit, ihr Veto gegen Gesetzesvorhaben einzulegen. Da es – auch in der Schweiz – eine immer mehr zunehmende Zahl von Interessengruppen oder Verbänden gibt, die mittels dieses direktdemokratischen Rechts versuchen, die Politik zu beeinflussen, haben sich die Möglichkeiten für die Regierung und das Parlament, zur Umsetzung ihrer Ziele immer mehr verkompliziert. Praktisch hat sich der Gesetzgebungsprozeß bereits auf die Gefahr eines drohenden Referendums ausgerichtet. Die Vorlagen werden nach Möglichkeit so entwickelt, daß sie nicht allzusehr vom zu erwartenden Kompromiß abweichen. Jedoch ist somit der Legislative jede größere Veränderung nahezu unmöglich, da eigentlich immer eine Interessengruppe betroffen ist, die dann auch bereit ist, die Kosten eines Referendums zu tragen. Manche Autoren sehen dies als eine Schwächung des Parlamentes an. So z.B. der Schweizer Politikwissenschaftler Silvano Möckli:

„Tendenziell wird das Parlament durch das Vorhandensein direktdemokratischer Elemente geschwächt, weil viele seiner Entscheide nicht endgültig sind und sich Gruppen außerhalb des Parlaments direkt ans Volk wenden können.“ (Möckli, S. 1995, S. 295)

Zwar besitzt das Referendum den Effekt, daß es das Parlament schwächt, jedoch hat dies in der Schweiz keine Destabilisierung des Systems zur Folge. Der langwierige Verhandlungsprozeß, den jede größere Gesetzesänderung mit sich bringt, beschert eine außerordentlich hohe politische Stabilität, da extreme politische Richtungsänderungen praktisch unmöglich sind (Borner, S. 1998).

Jedoch kann sich diese Stabilität auch vom Positiven ins Negative verkehren, wenn man bedenkt, daß durch das Referendum verschiedensten gesellschaftlichen und politischen Gruppen die Möglichkeit gegeben wird, Innovationen zu verhindern. Für die Zukunft der Schweiz machen gewisse Autoren hier ein großes Gefahrenpotential aus. So sei die Schweiz „nicht in der Lage, zeitgerecht und flexibel auf Veränderungen des internationalen Umfeldes zu reagieren“ (Borner, S. 1998). Gerade wenn die zunehmende Dynamik der internationalen Entwicklung und das Faktum, daß die Schweiz außenwirtschaftlich sehr stark verflochten ist (Borner, S. 1998), beachtet wird, ergibt sich für die Schweiz hier offensichtlich ein Konflikt zwischen dem Wunsch der Integration vieler Interessengruppen und den Vorgaben eines größeren Systems, in dem die Schweiz nur ein kleiner Teil ist.

Problematisch in dem Zusammenhang ist, daß den Bürgern die Tragweite vieler Entscheidungen meist nicht bewußt ist. Sie entscheiden so, wie es Ihren persönlichen Interessen am nächsten kommt – das dies nicht unbedingt den langfristigen Interessen eines Staates gerecht wird, ist leicht nachvollziehbar. Dies ist jedoch keine spezifische Erscheinung bei Referenden, sondern z.B. auch bei Wahlen erkennbar, und soll daher hier auch nicht weiter vertieft werden.

3.2.4 Beispiel - Das Referendum über den Beitritt der Schweiz zur UN

Sehr oft wird in der Literatur als Beispiel für die Verwendung direktdemokratischer Elemente der geplante Beitritt zur UN genannt (z.B. Kobach K. W. 1993, S. 187 ff.). Diskutiert wurde ein Eintritt bereits während der Gründung der Vereinten Nationen im Jahre 1945. Das hauptsächliche Hindernis war jedoch, daß die Mitgliedschaft in dieser Organisation und außenpolitische Neutralität nicht zu vereinen waren.

Später wurde das Thema jedoch wieder aufgegriffen, v. a. nachdem andere Länder mit neutralem Status auch in die UN eingetreten waren. Als Folge bereitete der Bundesrat nach mehreren Studien zum Thema ein Gesetz vor, das einen Beitritt der Schweiz beinhaltete. Dies wurde auch im Jahre 1984 von beiden Kammern verabschiedet, da es sich aber um ein Verfassungsgesetz handelte, mußte das Volk in einem obligatorischem Referendum zustimmen. Es folgten von Seiten der Befürworter, aber auch von Seiten der Ablehnenden groß angelegte Kampagnen, in die sich auch einige Mitglieder des Bundesrates hineinziehen ließen, obwohl sich die Regierung eigentlich aus laufenden Referenden heraus zu halten hat.

Obwohl es von kaum jemanden vorausgesehen wurde, stimmten die Schweizer Bürger letztendlich mit einer deutlichen Mehrheit von 75.7 % gegen die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen.

Als Gründe werden hauptsächlich gesehen, daß die Schweizer um ihre Neutralität fürchteten, sie z.T. auch ihrer Regierung nicht verzeihen wollten, sich aktiv am Referendum beteiligt zu haben[8], aber auch zu einem nicht unwesentlichen Teil keinen Sinn in einem Beitritt gesehen haben (Kobach, K. W. 1993, S. 187 ff.).

[8] Es hat zum Teil sogar eine regelrechte Zusammenarbeit zwischen der Regierung und Mitgliedern der befürwortenden Kampagnenseite gegeben.

Als Folge war die Schweizer Regierung gegenüber der UN in einem gewissen Erklärungsnotstand, da bisher noch kein Land einen Beitritt in dieser Form abgelehnt hatte.

Bemerkenswert an diesem Fall ist zum einen, daß es nicht zu einem Wechsel der Regierung geführt hat, aber zum anderen, daß auch die Regierung das Ergebnis nicht als Schlußstrich dieser Debatte betrachtet:

„We knew it would not pass. But it takes two or three steps. We would try again in about ten years. Even if the result is not positive, it can still be helpful and can influence public opinion. ... If you want to promote the idea of UN membership, you have to confront the people with it." (zit. n. Kobach, K. W. 1993, S. 200)

In diesem Fall zeigt sich vor allem der schon erwähnte Anstoßeffekt des direktdemokratischen Verfahrens recht deutlich.

3.3 Kritik an der Direktdemokratie

Wie schon erwähnt, gibt es in der Schweiz vermehrt kritische Stimmen zur Direktdemokratie. In einem nationalen Forschungsprogramm mit dem Thema „Die Schweiz in einer sich ändernden Welt: Aussenwirtschaftliche und entwicklungspolitische Herausforderung", das vom Bundesrat im Jahre 1987 in Auftrag gegeben wurde, werden verschiedene Faktoren ausgemacht, die für die Zukunft der Schweiz problematisch sein könnten. Als einer dieser Faktoren wird sehr deutlich die direkte Demokratie genannt. So sei „ein derartiges System in höchstem Grade ungeeignet für Annäherungen an internationale Wirtschaftsgemeinschaften ..." (Borner, S., Brunetti, A. Straubhaar, T. 1990 S. 171). Da dies jedoch immer wichtiger zu werden scheint (Borner, S. 1998), plädieren die Autoren für eine Reduzierung der direktdemokratischen Einflußmöglichkeiten. So wollen sie eine Möglichkeit schaffen, bei einer Annäherung an internationale Wirtschaftsgemeinschaften Gesetze und Normen unverändert von außen zu übernehmen (Borner, S., Brunetti, A. Straubhaar, T. 1990 S. 174).

Auf der andern Seite betonen die Autoren, daß sie nicht bestreiten, „dass die direkte Demokratie bisher relativ effizient den Konsens und Ausgleich im nationalen Kontext erzielte". Es scheint also so zu sein, daß zwar auf nationaler Ebene die Direktdemokratie in der Schweiz Erfolge verzeichnet, jedoch im Hinblick auf internationale Entwicklungen besser reduziert oder abgeschafft werden sollte.

4 Fazit

Im wesentlichen sollte es in diesem Text um die Frage gehen, welche Erfahrungen in der Schweiz mit der Direktdemokratie auf Bundesebene gemacht wurden. Diese Frage ist, wie sich gezeigt hat, nicht einhellig zu beantworten. Schon gar nicht läßt sich über die direktdemokratischen Elemente der Schweizer Verfassung und die Effekte, die sie auf den Gesetzgebungsprozeß und die politische Behandlung gesellschaftlicher Probleme haben, ein rein positives oder negatives Urteil fällen.

Es muß beachtet werden, daß sie den Bürgern eine weitreichende Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Politik des Staates geben. Das ist ja auch der eigentliche Grundgedanke der Demokratie und muß daher als ein Maßstab für einen demokratischen Staat angesehen werden. Jedoch muß ein solcher Staat auch in der Lage sein, die anstehenden Probleme zu lösen, d.h. er muß handlungsfähig sein. Hier zeigte sich, daß die Schweiz dies in der Vergangenheit durchaus war, sich aber der direktdemokratische Ansatz unter veränderten Bedingungen auch zu einem Hindernis entwickeln kann.

Allerdings betrifft dies nicht alle Instrumente der Direktdemokratie gleichermaßen. Generell sollte es aus demokratischer Perspektive stutzig machen, wenn – wie Wolfgang Luthardt schreibt – „Effizienz gegen Partizipation“ ausgespielt wird (zit. n. Jung, O. 1995, S. 452). Hierbei wird nämlich leicht vergessen, daß in allen Demokratien das Volk in gewisser Weise beim Regieren stört (Heuser, U.J.; von Randow, G.; Watermann, U. 1998, S. 17), und daß dies auch so beabsichtigt ist.

5 Literaturverzeichnis

BORNER, Silvio: Direkte Demokratie – letzter Schweizer Mythos? Neue Zürcher Zeitung (Zürich), 1998, http://www.nzz.ch/online/02_dossiers/1848/sonderbeilage/son_borner.htm.

BORNER, Silvio; Aymo, Brunetti; Straubhaar, Thomas: Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 1990.

HEUSER, Uwe Jean; von Randow, Gero; Watermann, Ute: Jetzt werden wir direkt. Die Zeit (Hamburg). Nr. 16 vom 8.4.1998, S. 17.

JUNG, Otmar: Direkte Demokratie in vergleichender Perspektive. Neue Politische Literatur, Frankfurt a. M., Jg. 40 (1995) Jahrgangsband, S. 452-462.

KLEGER, Heinz: Direkte Demokratie – Möglichkeiten und Grenzen. Politische Vierteljahresschrift, Köln, Bd. 37 (1996) Jahrgangsband, S. 756-761.

KOBACH, Kris William: The Referendum. Direct Democracy in Switzerland. Aldershot (England), Brookfield (Vermont, USA): Dartmouth Publishing Company 1993.

LINDER, Wolfgang: Swiss Democracy. Possible solutions to conflict in multicultural societies. Basingstoke, London: The Macmillan Press 1994.

MÖCKLI, Silvano: Direkte Demokratie in der Schweiz. Ein Mittel zur Behebung von Funktionsmängeln der repräsentativen Demokratie? Zeitschrift für Parlamentsfragen, Köln, Sonderband zum 25jährigen Bestehen, S. 289-299.

TSCHÄNI, Hans: Das neue Profil der Schweiz. Konstanz und Wandel einer alten Demokratie. Zürich: Werd Verlag 1990.